

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.15421/392053>**Пряміцин В. Ю.,***викладач кафедри публічного права**Національного технічного університету України «Київський політехнічний інститут імені Ігоря Сікорського»***Балінська В. О.,***студентка факультету соціології і права**Національного технічного університету України «Київський політехнічний інститут імені Ігоря Сікорського»***Єрмак Я. М.,***студент факультету соціології і права**Національного технічного університету України «Київський політехнічний інститут імені Ігоря Сікорського»*

ІНСТИТУТ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ ЯК ОДИН ІЗ МЕХАНІЗМІВ ПЕРЕТВОРЕННЯ УКРАЇНИ В СЕРВІСНУ ДЕРЖАВУ: ПОЗИТИВНІ ТА НЕГАТИВНІ АСПЕКТИ

INSTITUTE OF ADMINISTRATIVE SERVICES AS ONE OF THE MECHANISMS FOR TRANSFORMATION OF UKRAINE INTO A SERVICE STATE: POSITIVE AND NEGATIVE ASPECTS

У статті досліджено поняття адміністративних послуг в контексті наукового його визначення та законодавчо закріпленого терміну. Запропоноване власне визначення поняття адміністративних послуг. Проаналізовано роль інституту адміністративних послуг у системі державного управління, виявлено переваги та недоліки функціонування системи органів із надання адміністративних послуг. Зроблено аналіз наукових підходів до одного з основних понять сучасного адміністративного права – адміністративна послуга. Розглянуто основні проблемні питання щодо розуміння поняття послуг у системі державного управління України.

У статті зроблено класифікацію суб'єктів надання адміністративних послуг і досліджено їх основну роль та завдання. Проведено детальний аналіз переліку адміністративних послуг, які надають Центри надання адміністративних послуг, і здійснено їх поділ на платні та безплатні. Виявлено основні законодавчі прогалини у сфері надання адміністративних послуг, запропоновано шляхи їх ліквідації.

Також у статті проаналізовано основні недоліки існування платних адміністративних послуг, причини виникнення таких недоліків і запропоновано основні шляхи вирішення цих проблем. У статті здійснено наукове обґрунтування ознак і видів адміністративних послуг, визначено ступень їх оплатності та досліджено питання їх місця у сфері державного адміністрування, а також зроблено аналіз процедури їх надання. Запропоновано власну концепцію поділу адміністративних послуг на платні та безплатні, розроблено систему критеріїв їх розподілення до однієї з груп. Порушено питання подальшої можливої модернізації системи з надання адміністративних послуг в Україні.

Проаналізовано перехід методів державного управління від «керування особою» до «поліпшення життя особи» шляхом надання можливості споживачам реалізувати своє право у сфері отримання адміністративних послуг. У статті зроблено акцент на важливості вдосконалення інституту адміністративних послуг для забезпечення ефективного перетворення України в сервісну державу та створення системи взаємодії в напрямі «людина-держави».

Ключові слова: *сервісна держава, послуги, адміністративні послуги, споживачі адміністративних послуг, органи публічної влади.*

The article explores the notion of administrative services in the context of its scientific definition and the legislative term. Your own definition of the concept of administrative services is proposed. The role of the institute of administrative services in the system of public administration is analyzed, the advantages and disadvantages of the functioning of the system of bodies for providing administrative services are revealed. The analysis of scientific approaches to one of the basic concepts of modern administrative law – administrative service is made.

The main problems of understanding the concept of services in the system of public administration of Ukraine are considered. The article provides a classification of the administrative services entities and explores their main role and tasks. A detailed analysis of the list of administrative services provided by the Administrative Services Centers was carried out and their division into paid and free services. The main legislative gaps in the field of administrative services are identified and the ways of their elimination are suggested. The article also analyzes the main shortcomings of the existence of paid administrative services, the causes of these shortcomings, and suggests the main ways of solving these problems.

The article provides a scientific substantiation of the features and types of administrative services, determines the degree of their remuneration and examines the issue of their place in the field of state administration, as well as analyzes the procedure for their provision. The own concept of division of administrative services on paid and free is offered, the system of criteria of their distribution into one of groups is developed.

The issue of further possible modernization of the administrative services delivery system in Ukraine has been raised. The transition of public administration methods from “person management” to “improving the life of the person” by providing consumers with the opportunity to exercise their right in the field of administrative services is analyzed. The article focuses on the importance of improving the institution of administrative services to ensure effective transformation of Ukraine into a service state and create a system of interaction in the direction of “man-state”.

Key words: *service state, services, administrative services, consumers of administrative services, public authorities.*

Вступ. Нині Україна поступово перетворюється в сервісну державу, замінюючи радянські погляди «людина для держави» на концепцію «держави для людини». Одним із основних механізмів трансформації країни в типову європейську державу є реальне існування інституту адміністративних послуг. І хоча законодавче закріплення цього явища відбулося давно, чисельність прогалин і недосконалість існуючих норм призводить до погіршення функціонування системи надання адміністративних послуг органами публічної влади та зниження ефективності діяльності суб'єктів надання послуг, спричиняючи погіршення кінцевих результатів їх роботи. Таким чином виникає необхідність у подальшому покращенні системи надання адміністративних послуг із метою ліквідації прогалин і забезпечення максимально успішного функціонування інституту адміністративних послуг.

Стан дослідження: Аналізом порушеної проблеми займалося багато видатних українських вчених: І.П. Голосніченко, Е.Ф. Демський, Б.М. Гук, А.М. Панченко, Л.Л. Білик, О.А. Малікіна та інші. Проте питання потребує подальшого дослідження з метою вдосконалення механізму надання адміністративних послуг.

Постановка завдання. Метою статті є розкриття поняття адміністративних послуг та його ознак, дослідження основних переваг і недоліків існування інституту адміністративних послуг і розробка практичних рекомендацій щодо усунення прогалин чинного законодавства щодо порушеного питання.

Результати дослідження. Розглядаючи інститут адміністративних послуг як цілісну систему, варто звернути увагу на безпосереднє визначення цього поняття як у теорії адміністративного права, так і на рівні законодавства. Питання термінології адміністративних послуг було та залишається об'єктом досліджень серед науковців у галузі адміністративного права.

Н.М. Мариняк наводить таке визначення вказаного поняття: «Адміністративні послуги – дія органу чи його апарату із забезпечення інтересів і свобод фізичних та юридичних осіб у контексті законодавчо визначених порядків реалізації своїх повноважень, конкретизованих нормативно-правовими актами, зареєстрованими в законодавчо визначеному порядку» [1]. О. Задихайло у своїх працях зазначав, що адміністративну послугу варто розуміти як публічно-сервісну діяльність адміністративного органу, метою якої є забезпечення необхідних умов для реалізації суб'єктивних прав та інтересів, що охороняються законом, та/або на виконання визначених законом обов'язків фізичної або юридичної особи, що здійснюється за заявою цих осіб і офіційним результатом якої є адміністративний акт відповідного органу [2].

А. Чемерис, А. Ліпенцев, М. Лесечко, А. Каляєв та інші вважають, що адміністративні послуги – це послуги, які надають органи державної виконавчої влади [3]. Н.Г. Клименко скомпонував науковий та історичний аспекти появи поняття адміністративних послуг в Україні, дослідивши Концепцію розвитку системи надання адміністративних послуг орга-

нами виконавчої влади, схваленої Розпорядженням Кабінету Міністрів України № 90-р від 15.02.2006, відповідно до якої урядовцями було запропоноване таке визначення поняття адміністративної послуги: «результат здійснення владних повноважень уповноваженим суб'єктом, що відповідно до закону забезпечує юридичне оформлення умов реалізації фізичними та юридичними особами прав, свобод і законних інтересів за їхньою заявою (видача дозволів (ліцензій), сертифікатів, посвідчень, проведення реєстрації тощо)» [4].

Вартує уваги думка І.П. Голосніченка, який під адміністративною послугою розуміє систему організаційних дій, які вчиняють органи публічної влади (у деяких випадках із застосуванням заходів примусу) і які регулюються адміністративним правом, спрямовані на створення умов для задоволення прав, свобод і законних інтересів людини та громадянина або юридичної особи приватного права за їх заявою або за ініціативою органу публічної адміністрації (державного органу або органу місцевого самоврядування) [5].

Л.А. Мицкевич стверджує, що вся діяльність апарату державної влади щодо організації суспільного життя розуміється як одна адміністративна послуга [6].

На законодавчому рівні поняття адміністративних послуг було закріплено у 2012 році після набрання чинності Законом України «Про адміністративні послуги». Згідно з цим нормативно-правовим актом адміністративні послуги – це результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону [7].

Аналіз чинного законодавства та наукових праць вчених свідчить про те, що відсутня єдина думка з приводу визначення поняття адміністративних послуг навіть попри вже існуюче закріплення цього терміну в Законі України «Про адміністративні послуги» [7]. Автори вважають законодавче визначення неповним і таким, що потребує модернізації.

Автори статті пропонують розглядати адміністративні послуги як систему дій, що вчиняють суб'єкти надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямовану на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону з метою реалізації прав, свобод і законних інтересів людини та громадянина або юридичної особи.

На сучасному етапі свого розвитку діяльність державних органів із надання адміністративних послуг знаходиться на відносно низькому рівні. Причиною цього є як законодавчі прогалини, так і самі методи надання адміністративних послуг уповноваженими структурами. Серед основних недоліків можна виділити такі:

- непропорційність плати за адміністративні послуги затратам часу та трудовим ресурсам;
- фактична платність супутніх послуг;

- занадто високі або ж занадто низькі розміри плати за окремі види послуг;
- віднесення обов'язкових адміністративних послуг до категорії платних;
- необізнаність споживача в обґрунтуванні фактичних витрат коштів, які сплачує особа за отримання адміністративної послуги;
- бажання суб'єктів надання адміністративних послуг збагатитися за рахунок споживачів;
- відсутність єдиного нормативно-правового акту, який би містив перелік платних адміністративних послуг і їх вартість.

Розглядаючи питання платності адміністративних послуг, потребує зміни ст. 11 Закону України «Про адміністративні послуги», яка регулює питання оплати адміністративних послуг [7]. Коментована стаття не надає точного розмежування платних і безоплатних послуг, що в свій час створює певні прогалини у правовому полі та призводить до виникнення проблем безпосередньо під час реалізації особою свого права на отримання адміністративної послуги. Таким чином деякі адміністративні послуги мають необґрунтовану ціну, а інші, які повинні надаватися безкоштовно, є платними.

Так, державна реєстрація шлюбу та державна реєстрація розірвання шлюбу коштують по-різному: 0,05 НМДГ і 0,5 НМДГ (станом на 2020 рік – 0,85 грн і 8,50 грн) відповідно. Реєстрація місця проживання і зняття з місця проживання коштують 0,0085 прожиткового мінімуму, що станом на 2020 рік дорівнює 17,875 грн [8]. Із 2019 року в Україні виведені з готівкового обігу копійки номіналом 1, 2, 5 копійок, що ускладнює процедуру оплати точної суми адміністративного збору. Автори пропонують заокруглювати ціну всіх адміністративних послуг до цілих гривень і встановити мінімальний рівень вартості адміністративного збору для уникнення складнощів при розрахунку. Так само вважають за необхідне надати громадянам можливість отримувати інформацію щодо обґрунтування фактичних витрат коштів, які сплачує особа за отримання адміністративної послуги, що слугуватиме інструментом боротьби з корупційністю в органах виконавчої влади.

Наразі суб'єкти надання адміністративних послуг до категорії безоплатних відносять значну частину життєво необхідних адміністративних послуг (видача свідоцтва про народження, видача свідоцтва про смерть). Автори вважають за необхідне розширити коло безкоштовних послуг, додавши туди:

- оформлення і видачу паспорта громадянина України з безконтактним електронним носієм у разі обміну паспорта громадянина України (наразі вартість послуги – 345 грн) [8];
- державну реєстрацію зміни ПІБ (наразі вартість становить 630,6 грн) [8];
- оформлення та видачу посвідки на постійне проживання (наразі її вартість – 85 грн (мити) і 352 грн (послуга) [8].

Автори вважають за необхідне розглянути питання вартості в бік її зменшення за державну реєстра-

цію створення політичної партії, вартість якої станом на 2020 рік становить 140 прожиткових мінімумів (283 780 грн) [8]. Основним інструментом вирішення проблеми платності та безоплатності послуг є законодавче закріплення переліку платних і безоплатних послуг, а також фіксоване визначення вартості кожної платної адміністративної послуги окремо.

Розглядаючи питання функціонування інституту адміністративних послуг, необхідно звернути увагу на фінансування Центрів надання адміністративних послуг та отримання працівниками ЦНАПів доходів за надання адміністративних послуг. Згідно з п. 1 ст. 15 Закону України «Про адміністративні послуги»: «У приміщеннях, де розміщуються центри надання адміністративних послуг, інших приміщеннях, де надаються адміністративні послуги, можуть надаватися супутні послуги (виготовлення копій документів, ламінування, фотографування, продаж канцелярських товарів, надання банківських послуг тощо)», і п. 4 ст. 15 того самого Закону: «Надання платних супутніх послуг суб'єктом надання адміністративних послуг, центром надання адміністративних послуг забороняється» [7]. Тобто, цей закон закріплює безоплатність усіх супутніх послуг.

Нині відсутній єдиний дієвий механізм контролю з боку органів державної влади за діяльністю Центрів надання адміністративних послуг, що призводить до можливості працівників ЦНАПів користуватися своїм професійним становищем і вводити ціну за надання супутніх послуг (ламінування, фотографування, продаж канцелярських товарів) із метою додаткового поповнення власного бюджету, що є прямим порушенням законодавчо закріплених норм.

Автори вражають, що ця проблема негативно впливає на надходження коштів до державного бюджету за рахунок надання адміністративних послуг, а тому потребує негайного вирішення шляхом розробки системи заходів контролю за діяльністю Центрів надання адміністративних послуг.

Висновки. Розглядаючи питання ефективності функціонування інституту адміністративних послуг, варто сказати про першочергову роль органів виконавчої влади у здійсненні покладених на них повноважень у сфері обслуговування населення. Законодавче закріплення можливості фізичних та юридичних осіб скористатися послугами з метою реалізації визначених законом прав свідчить про перетворення України на сервісну державу. Проте існує низка проблем, які є перешкодою для повноцінної реалізації споживачами своїх прав.

З метою усунення існуючих прогалин законодавства та покращення функціонування механізму надання адміністративних послуг автори пропонують:

- модернізувати законодавче визначення поняття адміністративних послуг;
- розробити систему інформування населення щодо фактичних витрат коштів, які сплачує особа з метою отримання адміністративної послуги;
- закріпити на законодавчому рівні перелік платних і безоплатних послуг;
- визначити фіксовану вартість кожної платної адміністративної послуги.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Мариняк Н.М. Адміністративна послуга та її співвідношення з суміжними поняттями / Н.М. Мариняк // *Вісн. Нац. ун-ту «Львівська політехніка». Юридичні науки*. 2015. № 824. С. 60–64.
2. Задихайло О.А. Правове регулювання надання адміністративних послуг в Україні / О.А. Задихайло // *Форум права*. 2011. № 1. С. 379–384.
3. Адміністративні послуги місцевих органів державної виконавчої влади [Текст] : монографія / А.О. Чемерис, М.Д. Лесечко, А.В. Ліпенцев та ін.; за заг. ред. А.О. Чемериса. Львів : ЛПІДУ НАДУ, 2004. 152 с.
4. Клименко Н.Г. Адміністративні послуги у сфері захисту населення, територій, навколишнього природного середовища та майна від надзвичайних ситуацій [Електронний ресурс] / Н.Г. Клименко // *Економіка та держава*. 2014. Режим доступу до ресурсу: http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/ecde_2014_6_32.pdf.
5. Голосніченко І.П. Публічні послуги, що надаються міліцією, їх класифікація та проблема якості / І.П. Голосніченко, Л.М. Черненко // *Наука і правоохорона*. 2008. № 1. С. 124–131.
6. Мицкевич Л.А. Предоставление публичных услуг как вид государственного управления. Публичные услуги: правовое регулирование (российский и зарубежный опыт) : сборник / Л.А. Мицкевич; под общ. ред. Е.В. Гриценко, Н.А. Шевелевой. М. : Волтерс Клувер, 2007. с. 35.
7. Про адміністративні послуги : Закон України № 5203-VI від 06.09.2012 // *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 32. Ст. 40.
8. Єдиний державний портал адміністративних послуг [Електронний ресурс]. Режим доступу до ресурсу: <https://my.gov.ua>.